

AUTONOMÍA TERRITORIAL Y DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIA EN ESPAÑA

Introducción. 1. La Constitución Española de 1978 y la autonomía territorial 2. La referencia federal 3. Tres vías de acceso a la autonomía 4. Comunidades Autónomas 5. El significado de autonomía en el Ordenamiento español 6. La competencia de las Comunidades Autónomas

Elaborado por: Lic. Jesús Alberto Enríquez González

Introducción

El motivo que nos ha llevado a realizar ésta breve presentación, es tener una visión de la naturaleza peculiar del Estado autonómico Español en su amplio diseño constitucional del que se ha debido partir de su fase de implantación y su significación como realidad constitucional enmarcada por los referentes normativos fundamentales.

La aparición de un nuevo sistema organizativo político-administrativo en el nivel regional, donde las Comunidades Autónomas utilizan principios como los de coordinación, cooperación o el de colaboración, participación e información recíproca cobra un valor inusitado a la hora de sincronizar las acciones autónomas de los entes buscando, a través de ellos, la tan ansiada eficacia administrativa y armonización de resultados. Por lo tanto, de fondo no se centra tanto en una definición del poder que le es reconocido a cada uno de los entes como en la exacta interpretación del sistema complejo, esto es, la racionalización de modos y procedimientos a través de los cuales puedan ejercerse esos poderes.

De esta manera podremos conocer a ciencia cierta qué constitucionalmente el Estado autonómico es imprescindible para su correcta ubicación en el catálogo de las formas de descentralización manejadas por dicha teoría.

La complejidad de sus ordenaciones fundamentales unida a la circunstancia de ser las previsiones constitucionales sobre la organización territorial del Estado Español, tanto la ordenación constitucional de un proceso para la transformación del viejo Estado unitario y centralista en nuevas estructuras político-administrativas en el nivel regional, las Comunidades Autónomas.

AUTONOMÍA TERRITORIAL Y DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIA EN ESPAÑA

La Constitución Española (CE) de 1978 y la autonomía territorial

Partiendo de la Constitución Española de 1978, en la que se implementa en su Título VIII, De la organización territorial del Estado, los lineamientos básicos de la división territorial, es importante señalar la no fácil elaboración del mapa autonómico español, ya que las dudas políticas y los liderazgos de grupo, los intereses de determinadas burocracias establecidas, y el temor a un cambio drástico y la consiguiente merma de los poderes proclamados hasta entonces a la Administración central, eran aspectos que difícilmente podían dejarse de lado.

La necesidad de una profunda reestructuración territorial del Estado parecía en los ambientes de oposición a la dictadura franquista como un objetivo prioritario en el eventual retorno a la democracia, tanto para satisfacer las demandas autonomistas, como por congruencia con las concepciones democráticas que se profesaban.

El acuerdo de las fuerzas políticas presentes en las Cortes Constituyentes, compartían la necesidad de afrontar de inmediato el problema fundamental de organizar un Estado congruente con las exigencias del principio democrático, además que ofreciese un marco adecuado para la integración constitucional de las apremiantes demandas de autonomía.

El constituyente de 1978, se encontró ante el problema de articular un modelo de organización del Estado capaz de dar amplia cabida a unos poderes autonómico-territoriales que, obviamente, no pre-existen como tales, al partirse de un Estado unitario centralista. De ésta manera, y tomando en cuenta las experiencias de otros países y la propia tradición constitucional, se reducía a dos alternativas fundamentalmente: a) ordenar en la Constitución la existencia de las entidades territoriales autónomas, y dar con ello nacimiento a unos Entes territoriales no originarios y estrictamente predeterminados por aquélla en su existencia, competencias y demás características; o bien, b) establecer un marco de posibilidades e inducir la inserción en el mundo jurídico de unos sujetos que, al partir de un cierto grado de indeterminación, permitiera combinar la voluntad descentralizadora constituyente con la

AUTONOMÍA TERRITORIAL Y DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIA EN ESPAÑA

participación autonómica en la determinación del estatuto fundamental de las nuevas entidades territoriales.

Como resultado, se optó por la segunda de las alternativas, siendo fruto de ésta opción la relativa contradicción de un Estado que, no siendo reconocidamente “federal” sino “autonómico”, ha podido resultar a la postre más condicionado y ser más sensible que el propio Estado federal a los factores descentralizadores.

Por lo que se estableció en la Constitución Española de 1978 en su Título VIII, Capítulo I, los principios generales de la organización territorial del estado, en donde su artículo 137 dice:

“El Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses”.

Así en éste Título y singularmente el Capítulo II, fijó sólo un marco dentro del cual cada Estatuto establecería su organización y su propio ámbito competencial. Es lo que se ha denominado el principio dispositivo, de modo que serían las provincias las que decidirían organizarse en Comunidades Autónomas y sus Estatutos los que establecerían su organización y competencias, siempre dentro del respeto al citado marco constitucional.

Pues, como fácilmente se deduce del articulado constitucional, es cualitativamente diferente y superior en el caso de las Comunidades autónomas respecto de la de las restantes entidades territoriales en las que se organiza el Estado.

Esta cualificada autonomía se vincula a las nacionalidades y las Regiones, denominaciones con las que se designan unas formaciones sociales de características naturales, históricas o sociológicas que tienen una existencia previa a la Constitución que las reconoce. Por eso se puede decir que, en su consideración constitucional, la autonomía política es tanto un derecho de determinadas formaciones sociales y

AUTONOMÍA TERRITORIAL Y DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIA EN ESPAÑA

entidades jurídico-políticas de base territorial, como un principio estructurante de la organización territorial del Estado.

El principio autonómico cualifica la forma territorial del Estado, pudiéndose decirse que, se está refiriendo a un principio organizativo que conduce o lleva a la estructuración territorial del Estado basada en la existencia de unos Entes Políticos-territoriales autónomos, aunque no soberanos; esto es, a unos entes que comparten con el Estado –aparato o Estado Gobierno el poder político del Estado –ordenamiento en plano desigual, puesto que el poder que este último ostenta tiene la importante diferencia cualitativa significada por el carácter soberano que se deriva de la originariedad de su ordenamiento.

La referencia federal

El constituyente español, sin duda, a la hora de establecer el diseño del Estado autonómico, no excluyó radicalmente el modelo federal, sin embargo fue un referente sugeridor de algunos aspectos del mismo, su intención se redujo a posibilitar la organización de un sistema de poderes territoriales autónomos remitiendo su definitiva concreción a los procesos estatuyentes particulares.

Lo que se percibe en el modelo español es un conjunto de factores y circunstancias que suponen un tipo avanzado de descentralización política. Pero aunque no se expresa la Constitución española con planteamientos federales, lo cierto es que después de varios años del nuevo régimen y de las experiencias prácticas, pocos son los que dudan de la referencia a un sistema federal.

Ya que tenemos como ejemplo, que es innegable la recurrencia al federalismo por parte de la doctrina y la jurisprudencia al interpretar determinados institutos del Estado Autonómico, en los que se han interpretado los conceptos de lealtad, inspección, cooperación, auxilio, prevalencia, que se han utilizado en las relaciones entre el Estado y las Comunidades autónomas, sobre todo en los momento iniciales de la nueva organización territorial y que tienen una inequívoca procedencia federal.

AUTONOMÍA TERRITORIAL Y DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIA EN ESPAÑA

También es evidente en la recurrente invocación del reparto de recursos entre los tres niveles territoriales del Estado federal como criterio válido, y hasta legitimador, para medir el grado de descentralización efectivamente alcanzado en el desarrollo autónomo.

Lo que sí es cierto es que el modelo o forma de organización territorial del Estado autonómico caracterizada por unas Comunidades territoriales son más autónomas que un buen número de Entidades federales y unas estructuras centrales de escasa congruencia con el sistema de poderes. Esto no significa que no hayan diferencias entre los diversos procesos de descentralización política. Entre el Estado federal y el Estado autonómico hay, ciertamente, diferencias de origen histórico, sin embargo, se ven reducidas cuando se constatan en términos analíticos las características de un sistema territorial estatal integrado por unas Comunidades autónomas que, dicen que son más autónomas que muchos Estados federados.

Tres vías de acceso a la autonomía

La Constitución Española prevé el ejercicio del derecho a la autonomía por las características históricas, culturales y económicas comunes, los territorios insulares y las provincias con entidad regional histórica, las cuales podrán acceder a su autogobierno y constituirse en Comunidades Autónomas.

La Constitución en su artículo 143.2 establece tres distintas vías de acceso a la autonomía misma que se transcriben:

- a) Territorios dotados de entes preautonómicos (entes que se crearon por 13 Decretos-leyes de 1978, referidos a las actuales Comunidades Autónomas. Por este procedimiento accedieron a la autonomía política, las Comunidades de Asturias, Cantabria, La Rioja, Región de Murcia, Comunidad Valenciana, Aragón, Castilla-La Mancha, Canarias, Extremadura, Isla Baleares, Comunidad de Madrid y Castilla y León.

AUTONOMÍA TERRITORIAL Y DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIA EN ESPAÑA

- b) La segunda vía está prevista en el artículo 151.1 de la Constitución española, en principio abierta a todos los territorios, pero finalmente sólo lo consiguió Andalucía. Se trata de una iniciativa reforzada, que implica además un referéndum.

- c) El último caso es la vía excepcional, prevista sólo para ciertos territorios. Se contempla un procedimiento simplificado para el acceso a la autonomía de los territorios que en el pasado, bajo la vigencia de la Constitución de 1931, hubieran plebiscitado proyectos de Estatutos de Autonomía. Por esta vía accedieron Cataluña, el País Vasco y Galicia.

Comunidades autónomas

Uno de los rasgos característicos del ordenamiento constitucional es la remisión a los Estatutos de autonomía de la conformación de buena parte de la organización territorial del estado, de tal modo que la forma territorial de éste lo que habitualmente se viene denominando el Estado autonómico, se perfecciona, no sólo en la propia Constitución, sino, además en dichos Estatutos, en los que se concreta la definitiva conformación de sus perfiles, una vez que la norma fundamental ha fijado: a) los requisitos y modos de acceder al autogobierno, b) los distintos niveles competenciales posibles, c) el mínimo institucional obligatorio, y d) las características generales del sistema, según resultan de la proyección a la ordenación que se contiene en su Título VIII.

Las Comunidades autónomas son entes político-territoriales de fundamento constitucional especialmente relevante, en tanto que sujetos expresamente previstos y parcialmente regulados por la Norma Fundamental, que, junto con los órganos constitucionales, concuerden a cualificar el Estado autonómico, del mismo modo que los Estados miembros cualifican al Estado federal. En el caso Español no cabe objetar que los perfiles institucionales de los entes autonómicos sólo en parte se contienen en la Constitución. Porque, siendo esto cierto, no lo es menos que es la propia Norma constitucional la que remite a los Estatutos de autonomía la definitiva fijación de los contornos de la constitución territorial del Estado.

AUTONOMÍA TERRITORIAL Y DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIA EN ESPAÑA

La naturaleza jurídica de los Estatutos de autonomía viene parcialmente precisada por la propia Constitución Española, al considerarlos como la Norma Institucional Básica de cada Comunidad autónoma y vincular al estado con el deber de reconocerlos y ampararlos como parte integrante de su ordenamiento jurídico, contenido que en su artículo 147 constitucional establece:

Artículo 147.

1. Dentro de los términos de la presente Constitución, los Estatutos serán la norma institucional básica de cada Comunidad Autónoma y el Estado los reconocerá y amparará como parte integrante de su ordenamiento jurídico.

2. Los Estatutos de autonomía deberán contener:

- a) La denominación de la Comunidad que mejor corresponda a su identidad histórica.
- b) La delimitación de su territorio.
- c) La denominación, organización y sede de las instituciones autónomas propias.
- d) Las competencias asumidas dentro del marco establecido en la Constitución y las bases para el traspaso de los servicios correspondientes a las mismas.

3. La reforma de los Estatutos se ajustará al procedimiento establecido en los mismos y requerirá, en todo caso, la aprobación por las Cortes Generales, mediante ley orgánica.

El Estatuto es la Norma fundamental del ordenamiento autonómico, ya que cumple dentro del mismo funciones análogas a las que cumple la Constitución en relación con el ordenamiento del Estado. Es la Norma que crea la Comunidad autónoma, ésta no preexiste al Estatuto, sino que surge con su aprobación. Pero, además, el Estatuto es Norma jerárquicamente superior respecto de las restantes normas autonómicas, puesto que los elementos estructurales y los fundamentos de la unidad y coherencia del ordenamiento autonómico se encuentran justamente en dicha Norma.

AUTONOMÍA TERRITORIAL Y DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIA EN ESPAÑA

El significado de autonomía en el Ordenamiento español

García de Enterría indica que uno de los caracteres sustantivos de la autonomía es la potestad reconocida a los entes de dotarse a sí mismos de un Ordenamiento jurídico al que el poder estatal reconoce eficacia externa. La autonomía es una condición general que deriva de una forma peculiar de estructuración del Estado, un principio general de organización que tiene carácter informador y no meramente programático de todo el Ordenamiento jurídico, que debe ser integrado de acuerdo con éste.

La autonomía como principio estructural básico de la organización que se implementa en el texto constitucional en el Título VIII “De la organización territorial del Estado” y la descentralización del administrativa en su artículo 103.1 CE, tiene como principio el reparto del poder entre distintas instancias territoriales. Así los entes sobre los que recae tal distribución van a asumir el ejercicio de una parte del poder político, gozando por ello de autonomía suficiente para actuar como organizaciones representativas de una determinada colectividad territorial.

Sin embargo, la autonomía es un poder limitado, tal como el Tribunal Constitucional a reafirmado que “autonomía no es soberanía, y aún éste poder tiene sus límites y, dado que cada organización territorial dotada de autonomía es una parte del todo, en ningún caso el principio de autonomía puede oponerse al de unidad, sino que es precisamente dentro de éste donde alcanza su verdadero sentido”. (STC 2 de febrero de 1981, f.j. 3º).

Lo que si podemos afirmar es que la autonomía permite la diversidad de opciones políticas dentro de su ámbito, de este modo se efectúa una distribución entre distintos ámbitos territoriales donde la participación y manifestación de las opciones políticas pueden moverse libremente, propiciando el pluralismo. De esta manera, supone un efectivo ejercicio del poder público en los distintos niveles por la coexistencia de las diversas opciones políticas. No obstante, la delimitación del contenido concreto queda remitido a la ley dentro del marco que le fije el

AUTONOMÍA TERRITORIAL Y DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIA EN ESPAÑA

Ordenamiento. “Es la ley, en definitiva, la que concreta el principio de autonomía de cada tipo de entes, de acuerdo a la Constitución” (STC 2 de febrero de 1981, f.j.3°).

La Competencia de la Comunidades Autónomas

El precepto fundamental del artículo 149 Constitución española, establece la competencia exclusiva del Estado en diversas materias. En donde el Estado legisla todas éstas funciones y las Comunidades autónomas sólo ejecutan y aplican esa legislación estatal. De las 32 disposiciones sólo mencionaremos algunas para tener una idea general de lo que nos estamos refiriendo.

Artículo 149 .- El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias:

1. La regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales.
2. Nacionalidad, inmigración, emigración, extranjería y derecho de asilo.
3. Relaciones Internacionales.
4. Defensa y fuerzas armadas.
5. Administración de justicia.
6. Legislación mercantil, penal u penitenciaria: legislación procesal, sin perjuicio de las necesarias especialidades que en este orden se deriven de las particularidades del derecho sustantivo de las Comunidades Autónomas.
7. Legislación laboral; sin perjuicio de su ejecución por los órganos de las Comunidades Autónomas.
8.
9.

También tenemos que existe la posibilidad de que las Cortes Generales a todas o a alguna de las Comunidades Autónomas la facultad de dictar, para sí mismas, normas legislativas en el marco de los principios, bases y directrices fijados por una ley estatal. De esta manera el Estado puede transferir o delegar mediante ley orgánica, facultades

AUTONOMÍA TERRITORIAL Y DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIA EN ESPAÑA

correspondientes a materia de titularidad estatal que por su naturaleza sean susceptibles de transferencias o delegación.

De esta manera se tienen distribución de competencias exclusivas del Estado con una combinación de competencias que pueden ser concurrentes, cuando por un mismo espacio físico concurren entes de diferentes niveles de gobierno por ejemplo, en un puerto (Estatal), las costas y el régimen portuario (Comunidad Autónoma) y la parte urbanística (ayuntamiento), se deben coordinar los tres entes públicos para poder llevar a cabo cualquier función.

Además están las compartidas, que son las funciones que se ejercen en la misma competencia, en este caso son tan difusas que no se determinan cuales son, sin embargo se sigue coordinando y respetando lo que la Constitución Española señala. Terminando con las normativas de ejecución, en las cuales el Estado establece las bases de ciertas asuntos y posteriormente la Comunidad Autónoma dicta o desarrolla las bases en reglamentos.

Tenemos que la Constitución Española en materia de autonomías territoriales tiende a ser un método descentralizador, basado en la relativa indeterminación constitucional del mapa autonómico y en la participación de los sujetos legitimados para ejercer la iniciativa autonómica en el proceso descentralizador y en la configuración territorial del Estado resultante del mismo.

Entre las innovaciones que introduce podemos mencionar algunas: a) el nuevo concepto de Nación española que explicita sus componentes políticos-territoriales, que como lo mencionamos, en Nacionalidades y Regiones, a los que reconoce y garantiza un derecho a la autonomía especialmente protegido como parte del núcleo esencial de la Constitución; b) la incorporación garantista de los Estatutos de autonomía. Por lo tanto este pequeño análisis, es seguramente un buen inicio para profundizar en la naturaleza del Estado Autonómico, porque se pone de manifiesto, la originalidad de éste concepto autonómico y las coincidencias que lo aproximan al Estado Federal.

AUTONOMÍA TERRITORIAL Y DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIA EN ESPAÑA

Bibliografía y páginas de *Internet* de referencia

- Carballeira Rivera, María Teresa, *La Provincia en el Sistema Autonómico Español*, Monografías Jurídicas, Marcial Pons, Madrid, 1993.
- García de Enterría y T.R. Fernández, *Curso de Derecho Administrativo I*, Civitas, Madrid, 1990, pp.250.
- Trujillo Fernández, Gumersindo, *Lecciones de Derecho Constitucional Autonómico*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2004.
- Martín Rebolledo, Luis, *Leyes Administrativas, Constitución Española y Comunidades Autónomas*, Thomson Aranzadi, Navarra, 2005
- Nevado, Pedro T., Batalla Moreno, *Notas sobre Derecho Administrativo I*, Ratio Legis, Salamanca, 2003.
- <http://www.tribunalconstitucional.es/>
- <http://www.poderjudicial.es>